

O ARCABOUÇO JURÍDICO NA EDUCAÇÃO

Lívia Roberta da Silva Veras¹

Prof.^a Uriane Moreira²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo verificar como as normas jurídicas são capazes de influenciar no processo ensino-aprendizagem, promovendo qualidade e permanência na educação. Além de verificar a aplicabilidade das normas jurídicas existentes no contexto social do país em suas diversas regiões. A metodologia utilizada para essa pesquisa são artigos científicos e o ordenamento jurídico correlato. A importância dessa pesquisa é identificar as lacunas existentes sobre o que é proposto através das leis e programas de governo e que se consegue aplicar na realidade escolar do país.

Palavras-chave: Constituição Federal. Lei de diretrizes e Bases. Processo de ensino-aprendizagem.

1 INTRODUÇÃO

Em uma sociedade desigual, onde a cidadania é frágil, as políticas públicas (dentre as quais situamos a educação) baseiam-se em pressupostos defendidos ou aceitos por aqueles que detêm o poder político. Tais pressupostos não se limitam apenas aos compromissos políticos, envolvem também aspectos sociais, culturais e econômicos locais, nacionais e internacionais.

Apesar de defendermos a imprescindibilidade do acesso ao saber produzido historicamente pelos seres humanos como fator necessário e componente da cidadania de um povo, não podemos deixar de considerar que, atualmente, o desenvolvimento social e coletivo de uma nação está vinculado à lógica que rege o capitalismo mundial. Superar a lógica capitalista que rege a vida dos indivíduos de um país supõe condições que viabilizem a sua compreensão com vistas à tomada de decisão coletiva. Uma das condições necessárias para esse processo de conscientização e consequente tomada de decisão sobre os rumos sociais, políticos e econômicos da sociedade é oferecida pela instituição escola, atualmente responsável em oferecer aos indivíduos o contato com o conhecimento historicamente

¹ Graduada em Nutrição pela Universidade Católica de Brasília, Pós-graduação em Docência no Ensino Superior.

² Professora Orientadora.

desenvolvido pelos seres humanos e dessa forma contribuir para o contínuo desenvolvimento dos cidadãos.

Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o direito de acesso, permanência e sucesso de seus cidadãos à educação escolar básica. Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania e tal princípio é indispensável para a participação de todos nos espaços sociais e políticos e para (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho.

O acesso e a permanência dos indivíduos na escola contribuem para a democratização dos conhecimentos e cria condições individuais e coletivas para o desenvolvimento da consciência sobre a realidade social em que vivem e sobre as relações existentes nos contextos dos quais são sujeitos históricos, econômicos e políticos. Ao se conscientizar de tudo isso, o indivíduo se transforma e passa a viver a sua cidadania de maneira mais efetiva.

Nessa perspectiva a educação e a escola se tornam essenciais para o indivíduo e para a sociedade, extrapolando fronteiras e promovendo o avanço da humanidade. No entanto, para que isso ocorra de forma efetiva há necessidade da existência de políticas públicas voltadas para o setor educacional. No contexto brasileiro a discussão sobre a existência de políticas públicas voltadas para as necessidades da população é matéria contraditória.

Este trabalho tem como objetivo verificar como a norma jurídica é capaz de influenciar no processo ensino-aprendizagem, sendo capaz de promover qualidade e permanência na educação. Além de analisar como é realizado a aplicação destas referidas normas nos diversos contextos sociais do nosso país.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica em artigos científicos, legislação correlatas, e os programas de governo.

2 HISTÓRICO DO ARCABOUÇO JURÍDICO

Embora a discussão sobre a educação, suas contribuições para o avanço de uma sociedade e a sempre necessária implementação de políticas sérias para o setor não seja recente no contexto mundial, a realidade brasileira ainda é precária em

propostas e ações concretas que demonstrem compromisso com as reais necessidades dos indivíduos. Considerando a história social, política e educacional brasileira, podemos afirmar que a existência de uma política de educação voltada para o povo em sua totalidade ainda está em processo de efetivação.

Desde que o país deixou de ser Império e tornou-se uma República, as questões educacionais têm contribuído para acaloradas discussões, tanto entre especialistas quanto entre leigos.

Considerando como essencial a escolarização da totalidade da população para que tanto o direito à educação como a cidadania deixe de ser discurso e se tornem fato concreto, pode-se afirmar que essa discussão ainda é muito recente no contexto brasileiro. A República herdou do Período Imperial um contexto educacional bastante complicado, visto que a alfabetização das crianças não era preocupação do poder público. A esse nos oferecem importante reflexão as palavras de Florestan Fernandes quando afirmou:

É certo que a República falhou em suas tarefas educacionais. Mas falhou por incapacidade criadora: por não ter produzido os modelos de educação sistemática exigidos pela sociedade de classes e pela civilização correspondente, fundada na economia capitalista, na tecnologia científica e no regime democrático. Em outras palavras, suas falhas provêm das limitações profundas, pois se omitiu diante da necessidade de converter-se em Estado educador, em vez de manter-se como Estado fundador de escolas e administrador ou supervisor do sistema nacional de educação. Sempre tentou, não obstante, enfrentar e resolver os problemas educacionais tidos como “graves”, fazendo-o naturalmente segundo forma de intervenção ditada pela escassez crônica de recursos materiais e humanos. Isso explica por que acabou dando preeminência às soluções educacionais vindas do passado, tão inconsistentes diante do novo estilo de vida e das opções republicanas, e por que simplificou demais a sua contribuição construtiva, orientando-se no sentido de multiplicar escolas invariavelmente obsoletas, em sua estrutura e organização, e marcadamente rígidas, em sua capacidade de atender às solicitações educacionais das comunidades humanas brasileiras. (FERNANDES, 1966. p. 4).

A República não representou transformação social ou educacional, visto que o limite existente na formulação de uma política educacional voltada para a população foi superior às possibilidades existentes com a nova organização política.

Segundo a abordagem de Otaíza de Oliveira Romanelli (1986), no período inicial da República o poder exercido pelas oligarquias rurais projetava no sistema escolar a mentalidade colonial; a burguesia industrial em ascensão tinha como referência a classe latifundiária e as classes emergentes não tinham afinidade com as camadas mais pobres da população e, ainda, viam a educação como possibilidade de

preservação da estrutura aristocrática existente até então. Esse quadro fortaleceu um sistema dual de ensino através de oportunidades educacionais diferenciadas, conforme a classe em que o indivíduo se encontrava: “de um lado, o ensino primário, vinculado às escolas profissionais, para os pobres, e de outro, para os ricos, o ensino secundário articulado ao ensino superior, para o qual preparava o ingresso.” (ROMANELLI, 1986, p. 67).

A ausência de uma política educacional, enquanto proposta governamental, que pudesse oferecer à população acesso à escola primária e possibilidade de avanço no sistema educacional pode ser apontada como um limite político que não visualizava a escola como componente na construção de uma nação independente. As reivindicações pela elaboração de uma política educacional, pautada nas necessidades da população, emergem de movimentos não necessariamente ligados ao poder instituído. Uma das propostas mais importantes que reivindicava a elaboração de uma política educacional consistente encontra-se no documento elaborado por Fernando de Azevedo na década de 1930, endereçado ao Povo e ao Governo Brasileiro propondo a Reconstrução Educacional no Brasil. Esse documento ficou conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” e reafirmava a importância da educação tanto para o desenvolvimento do país, quanto para o desenvolvimento da cidadania para a população brasileira.

Embora naquele momento histórico a discussão se centrasse na oferta da escola para todos, visto que a educação existente poderia ser considerada como privilégio para determinada camada da sociedade, podemos retirar do referido documento a sempre presente preocupação em demonstrar o quão relevante se torna o processo educacional para o desenvolvimento do povo. Para a importante tarefa de fomentar uma verdadeira revolução social, os signatários do manifesto enalteciam sobremaneira a ação da escola.

Mais do que um problema localizado no setor educacional, o Manifesto dos Pioneiros situa o problema educacional como eminentemente social, conforme analisou Otaíza de Oliveira Romanelli, indicando a educação como possibilidade para alavancar o desenvolvimento econômico brasileiro e consequentemente possibilitar também o desenvolvimento da sociedade.

Desprendendo-se dos interesses de classes, a que ela tem servido, a educação perde o “sentido aristológico”, para usar a expressão de Ernesto Nelson, deixa de constituir um privilégio determinado pela condição

econômica e social do indivíduo, para assumir um “caráter biológico”, com que ela organiza a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social. A educação nova, alargada a sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a verdadeira função social, preparando-se para formar “a hierarquia democrática” pela “hierarquia das capacidades”, recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável com o fim de “dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento”, de acordo com certa concepção de mundo. (AZEVEDO *et al.* 2010, p. 40)

Ao reconhecer a educação como direito de todos, enaltecendo a sua função eminentemente social e pública, o Manifesto dos Pioneiros dá um salto qualitativo na compreensão da temática educacional como essencial para o desenvolvimento da cidadania na nação em formação. Nesse sentido, é importante ressaltar o papel desempenhado no contexto do Manifesto, que trouxe em seu bojo as importantes reivindicações de uma educação pública, obrigatória, gratuita, leiga e igual para ambos os sexos. Essas reivindicações tomadas como princípios fundamentais para a educação brasileira demonstram o quão importante é sua efetivação para que a conquista da cidadania seja real, considerando o contexto em que se insere a temática, extinguindo-se os privilégios de classe, até então existentes e superando a organização escolar que privilegiava alguns em detrimento de uma grande maioria. Ao ser ministrada de forma geral, comum e igual para todos os brasileiros, a educação fortaleceria a igualdade necessária entre as pessoas que compõem o povo brasileiro.

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, “escola comum ou única”, que tomando a rigor, só não ficará na contingência de sofrer quaisquer restrições, em países em que as reformas pedagógicas estão intimamente ligadas com a reconstrução fundamental das relações sociais. (AZEVEDO *et al.* 2010, p. 44)

Em uma sociedade assentada na desigualdade, a proposição de uma educação conforme as “aptidões” ou “direito biológico” não nos parece realmente voltada para o direito à educação. Em uma sociedade de classes, a desigualdade é

fundamental para a proposição de alternativas políticos-educacionais, pois a partir dela é que as propostas necessitam emergir, sob pena de ignorá-las e o discurso de igualdade não sair do plano das ideias, visto que a desigualdade existente ser determinante para o acesso ao saber sistematizado. As necessidades materiais dos indivíduos nessa sociedade são mais prementes do que as necessidades intelectuais. Essa questão não pode ser desconsiderada quando se tem a superação da desigualdade, seja social, econômica ou educacional, como meta.

3 IDENTIFICAÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS VOLTAS A EDUCAÇÃO

A declaração e a efetivação desse direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social. As precárias condições de existência social, os preconceitos, a discriminação racial e a opção por outras prioridades fazem com que tenhamos uma herança pesada de séculos a ser superada.

Por isso, declarar e assegurar são mais do que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem ou se esqueceram de que somos portadores de um direito importante. Declarar e assegurar, sob esse enfoque, resultam na necessária cobrança de quem de direito (dever) e na indispensável assunção de responsabilidades por quem de dever (direito) em especial quando ele não é respeitado.

O texto constitucional de 1934, embora efêmero, representou a legitimação de alguns avanços educacionais para a sociedade brasileira, muitos deles retirados do texto constitucional de 1937 e depois retomados novamente em 1946.

Ao estabelecer em seu art. 149 que “a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”, a Constituição de 1934 ofereceu importante mostra sobre a necessidade de direcionar ações para o contexto educacional brasileiro. No entanto, a mesma Carta Magna, ao estabelecer normas para o Plano Nacional de Educação e competências da União faz duas indicações que interferem substancialmente no acesso à educação enquanto direito de cidadania.

A alínea “a” do Parágrafo Único do Art. 150 previu que o ensino primário seria gratuito e de frequência obrigatória, porém, sem estabelecer a oferta obrigatória, o que não obrigou o poder público a envidar esforços para que a população tivesse acesso real à escola elementar. Isso fica mais evidente na alínea “e” do mesmo Parágrafo Único que previu a limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento.

Em termos práticos, a previsão de ensino gratuito e obrigatório teve pouco avanço real, visto que, conforme apontado por Maria Luisa Santos Ribeiro, o período de 1932 – 1936 teve uma “certa ampliação na organização escolar brasileira, mas insuficiente para sua transformação” (RIBEIRO, 1991, p. 105), ou seja, houve a ampliação da rede escolar, das matrículas em geral e do número de professores, mas, essa ampliação não foi acompanhada de melhora qualitativa significativa. Ainda, segundo a mesma autora, os alunos continuaram sendo reprovados, 81% dos estabelecimentos funcionavam como escolas isoladas, houve um afunilamento entre os alunos concluintes do ensino elementar e do ensino médio e superior, demonstrando a seletividade existente na escola brasileira.

Em relação à obrigatoriedade e gratuidade da educação primária, o texto constitucional de 1937 é mais enfático, ao declarar em seu art. 130 que “O ensino primário é obrigatório e gratuito”, apontando para a responsabilidade do poder público na garantia desse nível de ensino. No entanto, o mesmo artigo retira a responsabilidade do Estado com a gratuidade da oferta desse nível de ensino, quando estabelece que “a gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.” (COSTA, 2002, p. 42).

Na realidade nacional brasileira os princípios de gratuidade e obrigatoriedade do ensino se tornam extremamente importantes para a garantia de acesso e frequência à escola. Esses princípios foram contemplados na Reforma do Ensino Primário (Decreto-lei nº 8529 de 02 de janeiro de 1946). Quanto à gratuidade, o Decreto lei nº 8529/46, em seu art. 39 previa o ensino primário como gratuito, embora possibilitasse a organização de caixas escolares com a contribuição das famílias dos alunos. Quanto à obrigatoriedade, o art. 41 declarava que “o ensino primário elementar é obrigatório para todas as crianças nas idades de sete a doze anos, tanto

no que se refere à matrícula como no que diz respeito à frequência regular às aulas e exercícios escolares”.

A necessária previsão de um planejamento político-educacional para todo o país somente foi manifestada na promulgação da Constituição Federal de 1946 através da previsão de que “Compete à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (art. 5º, inciso XV, alínea „d”). No entanto, o cumprimento desse dispositivo constitucional somente foi efetivado com a Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

É importante ressaltar que a Constituição de 1946 declara a educação como direito de todos (art. 166) e o ensino primário como obrigatório e gratuito (art. 168, I e II). Essa previsão constitucional pode ser considerada como uma garantia da educação como um dos componentes necessários para a cidadania do povo brasileiro, uma vez que possibilita que todos frequentem a escola, sem qualquer restrição legal.

Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II – o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos. (COSTA, 2002, p. 50)

Mesmo com a Constituição de 1946 prevendo a educação como direito de todos, o acesso à escola era insuficiente e, ainda, para aqueles que alcançavam tal intento, a organização interna da escola sentenciava que em torno de 62% dos matriculados na 1ª série eram reprovados ou evadiam-se do sistema escolar. Essa realidade demonstra que o direito à educação, infelizmente não era assegurado ideal e formalmente, segundo um diagnóstico feito por Paulo Freire em 1960.

É no contexto apontado por Paulo Freire, e depois de uma longa tramitação, que, em 20 de dezembro de 1961, é sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4024/61), a qual pode ser considerada como um grande passo para a unificação do ensino no país. Todavia, essa sancionou as distorções existentes, não modificando substancialmente o sistema educacional.

A Lei 4024/61 previa a obrigatoriedade do ensino primário, apontando para o avanço em relação à declaração do direito à educação ao tal nível de ensino como obrigatório.

Art. 27. O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos e só será ministrado na língua nacional. Para os que o iniciarem depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento. (BRASIL, 1961)

No contexto da implementação dos dispositivos da Lei 4024/61, e atendendo dispositivo constitucional, em 1962 o Conselho Federal de Educação aprovou o Plano Nacional de Educação que teve, dentre inúmeras metas, a de garantir a matrícula até a quarta série de 100% da população escolar de 7 a 11 anos. Essa meta, apesar de não alcançada, é importante por demonstrar a necessidade de assegurar que as crianças em idade escolar tivessem, pelo menos, acesso à escolarização formal.

Durante o período de ditadura militar e sob a égide da Constituição de 1967, reformulada pela Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, o direito à educação no Brasil não sofreu mudanças substanciais, o que demonstra a desconsideração do regime pela instrução e formação intelectual da população, principalmente em relação aos anos iniciais de escolarização. Sob a influência de acordos internacionais, em 1971 foi aprovada a Lei 5692, que propunha uma reforma no ensino em relação ao antigo ensino primário e médio (ginasial e colegial), instaurando o ensino de 1º e 2º graus. Para o objetivo deste texto convém ressaltar o disposto logo no início da referida lei:

Art. 1º. O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e prepara para o exercício consciente da cidadania. (BRASIL, 1972)

Para cumprir esse objetivo foi realizada uma reestruturação do ensino, ocorrendo a ampliação da obrigatoriedade escolar de 4 para 8 anos, através da fusão dos cursos primário e ginásio. Essa organização visava extinguir a seletividade existente pelo exame de admissão ao ginásio e, ainda, instituiu a obrigatoriedade escolar para os alunos de 7 a 14 anos. Em relação à educação enquanto direito da população, a iniciativa pode ser considerada como um avanço. Mas, mais uma vez,

porém, a obrigatoriedade prevista torna-se letra morta, pois não existiam recursos materiais e humanos para atender a demanda existente, além de a própria lei estabelecer a possibilidade de antecipação da iniciação para o trabalho quando a obrigatoriedade não fosse alcançada.

A lei privilegiou um enfoque quantitativo e não considerou aspectos elementares para afiançar a qualidade do ensino, tais como a necessidade de rever a organização da escola e as próprias condições de efetivação real do ensino básico. Na verdade, o regime militar diminuiu drasticamente os recursos para a educação, que alcançaram os mais baixos índices de aplicação da história recente do país, menos de 3% do orçamento da União. O salário-educação (Lei 4420/64), originariamente concebido com o objetivo de incrementar o ensino oficial de 1º grau, cumpriria o papel de principal fonte de recursos para fazer frente às necessidades do ensino fundamental. Adicionalmente, garantia apoios políticos mais fortes e seguros ao regime. A União, ao repassar recursos do salário-educação aos estados da Federação para a construção de escolas, atendia a interesses de políticos e empreiteiros locais, criando, dessa forma, uma rede de favores e dependências. Por outro lado, as verbas do salário-educação, gradativamente, foram aplicadas para subsidiar o ensino privado. No momento, então, em que a escola básica com oito anos de obrigatoriedade exigia uma intervenção clara em seus desdobramentos, fortes investimentos para sua implementação em todo território nacional, ampla discussão com educadores e educadoras de todo o país, o governo limitou-se a ampliar o clientelismo e a formular projetos de gabinete. (SHIROMA, EVANGELISTA, MORAES, 2000, p. 39).

No período de transição entre o regime militar e a abertura democrática, em meados dos anos 80, quando era visível o desgaste político da ditadura e o enfraquecimento de sua legitimidade, ocorreu, em 1982, eleição para governadores, quando a oposição mostrou-se fortalecida pela esperança de mudança. No entanto, alguns pesquisadores apontam que essa possibilidade de ruptura política foi substituída por um período de “transição” (BENVIDES, 1986; OLIVEIRA, 1987).

É nesse contexto contraditório que aos poucos se constituiu uma nova agenda político-educacional, emergindo a necessidade de elaboração de uma nova Constituição Federal, voltada para a realidade de abertura política então em marcha. Assim, em 1988, sob a influência de interesses contraditórios, o Brasil teve uma Nova Constituição, elaborada sob os limites de uma organização de Estado Democrático de Direito, ainda não consolidado.

A Constituição de 1988 tentou dar conta das profundas mudanças ocorridas em nosso país na economia, nas relações de poder e nas relações sociais globais, nos últimos 20 anos, introduzindo temas, redefinindo papéis, incorporando às instituições sociais segmentos historicamente marginalizados, sem, no entanto, alterar substantivamente as relações sociais vigentes. (NEVES, 1999, p. 99).

Em seu preâmbulo, a Constituição de 1988, anuncia a instituição de um Estado Democrático, destinado a assegurar, dentre outros preceitos, o exercício dos direitos sociais e individuais como valores supremos de uma sociedade.

O Estado Democrático de Direitos pressupunha a ampliação dos direitos sociais. A Constituição da transição, além de delimitar, modernizando, o arcabouço institucional das relações econômicas, teve seu ponto de inflexão na delimitação dos marcos institucionais de maior socialização do poder. (NEVES, 1999, p. 100).

O Estado Democrático de Direito é previsto já no parágrafo único do art. 1º que diz: “Todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ao declarar que “todo poder emana do povo”, a Constituição assegura de forma ampla a soberania popular.

É dessa potência que se pode entender por que a legislação ganha sentido, legitimidade e prestígio. Contrariamente à lei da força, a força da lei é a ordem jurídica nascida da vontade popular que vai se impondo como o modo normal de funcionamento da sociedade, como lugar de igualdade de todos e como produto da própria cidadania. Será, pois, no reconhecimento da cidadania como capacidade de alargar o horizonte de participação de todos nos destinos nacionais que a legislação volta à cena. (CURY, 2002. p.17).

No seu art.6º prevê: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”. E no art.205 defini: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”.

Sendo assim, a educação colocada como direito de todos e dever do Estado e da família é entendida como primordial para o desenvolvimento do ser humano, para que este exerça plenamente a cidadania e, de quebra, obtenha qualificação para o trabalho. O status dado à educação é tão importante que o ensino gratuito e obrigatório (ensino fundamental) tornou-se direito público subjetivo nos termos do art. 208.

Art. 208. O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de:

- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade.

Após a declaração, no texto constitucional, do direito à educação à totalidade da população, convém analisar sob quais princípios a educação e o ensino estão assentados. O artigo 206 elenca alguns princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado e dentre os quais se torna necessário destacar os seguintes:

- Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola:
(...)
 - IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

4 A APLICABILIDADE DO ARCABOUÇO JURÍDICO E A REALIDADE SOCIAL DO PAÍS NA EDUCAÇÃO

Tanto a Constituição Federal de 1988, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 preveem a obrigatoriedade e gratuidade da escola pública para o ensino fundamental. Embora esses dispositivos legais não sejam garantia de mudança na realidade existente, podem ser considerados como um avanço, ainda mais quando se cria a possibilidade de que o ensino fundamental tenha maior duração.

Em 2001 quando o Plano Nacional de Educação entrou em vigor, através da Lei 10.172, de 09 de janeiro daquele ano, houve a possibilidade de ampliação da duração do ensino fundamental. Aquele documento, ao fazer um diagnóstico do Ensino Fundamental no país e analisar a situação do inchaço de matrículas existentes no ensino fundamental causada pela distorção idade-série, apontou para a possibilidade da criação de um ensino fundamental com duração de nove anos, estabelecendo em seus objetivos e metas tal intenção.

Na perspectiva de contribuir para o usufruto da cidadania por todos os brasileiros, a ampliação da escolaridade obrigatória carrega consigo a responsabilidade em reorganizar a educação como um todo, visando ultrapassar o simples acesso à escola, ampliando as possibilidades de aquisição dos

conhecimentos para toda a população. Quando isso não acontece à cidadania fica mutilada e como tal deixa de existir.

O ingresso das crianças mais cedo no ensino obrigatório atende a uma política de equidade social, principalmente num país onde esse segmento da educação foi marcado historicamente pelo descompromisso governamental, que sempre atendeu aos interesses das classes dominantes. Contudo, essa opção precisa ser avaliada com cuidado para que a sua implementação não incorra em uma “inclusão excludente”, segundo a qual um maior número de crianças estará dentro da escola, sem que esta esteja pedagógica, financeira e estruturalmente preparada para receber e atender tais alunos em suas necessidades educacionais.

O ensino fundamental, conforme previsto constitucionalmente, é obrigatório e gratuito, sendo dever do Estado a sua garantia. Portanto, ao ampliar o ensino fundamental para 9 anos, incluindo as crianças de 6 anos, o poder público não pode fazê-lo parcial ou facultativamente, mas, sim, oportunizando acesso de todos os alunos que se enquadrem nos requisitos, podendo, inclusive, ser responsabilizado pelo não oferecimento ou pela sua oferta irregular, conforme previsto no § 2º do artigo 208 da Constituição Federal.

Art.208: O dever do Estado com educação será efetivado mediante garantia de:

(...)

§ 2º O não- oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público , ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

Com a sanção da Lei 11.274/06, em fevereiro de 2005, o ensino fundamental de 9 anos se tornou obrigatório no País, com matrícula dos alunos aos 6 anos de idade, alterando os artigos 32 e 87 da Lei 9394/96. O art. 32 passou a vigorar com a seguinte redação “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão,”.

Assim, conforme previsto legalmente, os Municípios, e supletivamente o Estado e a União, deverão: *matricular todos os educandos a partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental* (conforme previsto na alteração dada ao art. 87, § 3º, I da Lei 9394/06). Isso quer dizer que a obrigatoriedade para esse nível da educação básica ficou estabelecida para as crianças que completassem 6 anos de idade. Essa medida

pode ser considerada como extremamente significativa em um país onde a maioria das crianças pequenas não frequenta qualquer instituição de educação formal, e, portanto, o acesso mais cedo à escola pode contribuir significativamente para a conquista da cidadania. Mas, é preciso ressaltar que apenas ampliar o tempo de duração da escolaridade obrigatória sem criar mecanismos que possibilitem a permanência e aprendizado dos alunos na escola é medida que permanece no campo da utopia.

Vê-se, pois, que o ensino fundamental é objeto de uma política de focalização. Mesmo assim, as estatísticas apresentam quase 3 milhões de crianças e adolescentes em idade escolar fora da escola e as avaliações manifestam baixas taxas de conclusão e baixa qualidade.

A educação infantil, dever do Estado, tornou-se etapa constitutiva da organização da educação nacional sob a educação básica. Com isso, acertadamente, ela perdeu a condição anterior de área assistencial. Ela é da responsabilidade administrativa prioritária dos municípios. Contudo, do ponto de vista financeiro e técnico, tal responsabilidade deve ser compartilhada com a União e os estados, de acordo com o art. 30, VI, e com o art. 211, § 1º, da Constituição.

Entretanto, os dados estatísticos, as análises das associações de municípios e mesmo os trabalhos de pesquisa acadêmica dos programas de mestrado e de doutorado e de instituições especializadas vêm demonstrando que tal partilha financeira não está ocorrendo e, assim, o ônus da educação infantil tem ficado com os municípios. Trata-se, portanto, de claro recuo de entes estaduais e da União, implicados obrigatoriamente na sustentação da oferta desta etapa da educação, e de transferência de ônus sem o devido respaldo, sabendo-se que a lei do Fundo não a contempla com o financiamento subvinculado. Tanto isso é verdade que o próprio Plano Nacional de Educação o reconhece como tal na meta de nº 25 d.

Sendo a educação infantil a base da educação básica, tendo apenas 5 milhões de crianças nessa etapa, estamos longe de um acerto de contas com a democratização dessa forma de educação, especialmente se ela ficar apenas sob a responsabilidade municipal. Se estamos longe ainda de uma expansão nessa etapa, isso não pode significar que os 10% dos recursos que não ficaram subvinculados ao FUNDEF e os 25% dos impostos que não compõem o FUNDEF não devam ser rigorosamente aplicados em educação infantil.

De todo o modo, analisar as políticas públicas dessas etapas da educação básica é não só enfrentar as políticas exaradas pela União, mas também enfrentar o que está se passando, de fato, no âmbito dos mais de 5.500 municípios distribuídos pelos 27 estados da Federação.

Nesse sentido, é importante considerar que a política educacional é mais ampla do que as iniciativas ou omissões estatais. O campo da educação infantil tem sido farto em pressões sociais com vistas à ampliação da rede física por parte das famílias de classes populares. Isso faz supor também o aumento da consciência da importância dessa etapa não só como direito dos pais ao trabalho como também um direito da própria infância como um momento significativo da construção da personalidade.

Valeria a pena debruçar-se também sobre as experiências de municípios que constroem a etapa do ensino fundamental de seus sistemas de ensino a partir dos 6 anos de idade. Isso pode sinalizar caminhos para a meta de número dois do ensino fundamental tal como sinalizada no Plano Nacional de Educação.

O ensino médio é outro momento complexo e significativo da educação básica. Torna-se imperativo focalizar um ponto desta complexidade que se mescla com o ordenamento jurídico e é parte dele ao mesmo tempo.

O ensino médio, legalmente uma competência dos estados pela LDB, tornou-se explícita e vinculadamente uma atribuição prioritária destes com a Lei nº 9.424/96, a lei do FUNDEF.

A lei assegura o ensino médio como a etapa conclusiva da educação básica, com três anos de duração e com um mínimo de 2.400 horas de 60 minutos. O ensino médio, assim entendido, tornou-se constitucionalmente gratuito e também, por lei ordinária, “progressivamente obrigatória”.

Legalmente, então, o ensino médio – gratuito no âmbito do ensino público – deixou de ser independente do conjunto da educação básica, compondo-se com ela e tornando-se progressivamente obrigatório.

Mas tudo isso deve ser levado adiante de um modo qualitativo. Por isso, o ordenamento legal assinala o padrão de qualidade como princípio do ensino. A qualidade do ensino envolve, certamente, a incorporação de conhecimentos que se tornaram patrimônio comum da humanidade. Expressa nos conhecimentos básicos, via de regra transmitidos em poucas disciplinas já consensuais e protegidos pelo princípio da obrigatoriedade, é uma herança de que as novas gerações não podem se

ver privadas, sob pena de a educação escolar, ao invés de ser um instrumento de igualdade social e de *igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*, tornar-se fonte de novos e odiosos privilégios.

5 A INFLUÊNCIA DO ARCABOUÇO JURÍDICO NO CONTEXTO ESCOLAR E NO PROCESSO ENSINO-APRENDIZAGEM

A qualidade do ensino supõe, então, a busca do melhor, de um padrão científico e fundamentado dos conteúdos acumulados e transmitidos. Mas ela é também uma forma de responsividade face aos desafios da sociedade contemporânea. Essa exige um conjunto de conhecimentos e habilidades capazes de possibilitar a todos o acesso a formas de ser e de se comunicar como um participante do mundo. Desse modo, a qualidade do ensino, mesmo atendida a universalização da população em idade escolar, será sempre uma meta, seja pelo caráter cumulativo do conhecimento, seja pelas circunstâncias históricas que a condicionam e para as quais ele deve buscar caminhos cada vez mais abertos.

No caso, do processo de ensino/aprendizagem, decorrência do direito ao conhecimento dos quais os alunos são titulares, cabem deveres aos educadores. O artigo 13 estabelece, então, os deveres do docente, entre os quais a elaboração conjunta do projeto pedagógico. Daí ser indispensável que, entre esses deveres, esteja a participação ativa no projeto pedagógico da escola em relação ao qual seu plano de trabalho deve ser cumprido que deverá incluir não só o cumprimento dos dias e horas de aula estabelecidos pela lei, bem como a recuperação dos estudantes com menor rendimento.

Da maior importância é o inciso III desse mesmo artigo 12 da LDB. Ele é, por assim dizer, o arcabouço mínimo institucional da boa aprendizagem. Não se pode dar um tratamento aligeirado e medíocre à interpretação de dias letivos e horas-aula estabelecidas de acordo com os artigos 34, 24, I, e outras orientações dos Conselhos de Educação. É preciso garantir as finalidades do art. 22 da LDB (BRASIL, 1996): “A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e estudos posteriores.”.

Conforme os documentos legais, a começar da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases tem por finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Levando – se em conta que esses fins se referem indistintamente a todos os cidadãos considerados individualmente, pode-se interpretar, com Gramsci (1975), que o objetivo da educação é conduzir cada indivíduo até a condição de ser capaz de dirigir e controlar quem dirige.

6 DISCUSSÕES

A previsão legal não é garantia de transformação na realidade, a qual necessita de um conjunto de fatores que contribuem para essa transformação. A eficácia legal só é possível quando há um conjunto de ações extra e intra-escolares - ações governamentais, sociais e de organização interna do processo educativo - em prol de objetivos que tenham o compromisso de interferir no contexto existente, ou seja, a legislação só será eficaz se as pessoas envolvidas no processo estiverem realmente comprometidas com a sua aplicação. Uma lei, por mais avançada que seja, pode tornar-se letra morta no campo de sua execução, assim como uma lei retrógrada pode contribuir para avanços no contexto, dependendo dos homens que a aplicam.

Para que a educação possa contribuir para a efetivação da cidadania do povo brasileiro é preciso entendê-la enquanto direito, ou seja, a garantia da educação deve ocorrer integralmente e não apenas como possibilidade de acesso à escola, pois para que esta contribua com o exercício da cidadania de forma geral, precisa ser organizada de forma a possibilitar que seus alunos usufruam de todas as possibilidades de acesso, aquisição e desenvolvimento de novos conhecimentos para o exercício de seus direitos e deveres.

Desta forma a educação como direito social e como um dos componentes da consolidação da cidadania de um povo pressupõe a criação e efetivação de estratégias pelo poder público para que o mesmo seja garantido no âmbito da concretude. O movimento histórico de se fazer política e educação no país nos leva a concluir que o direito à educação obrigatória está localizado em espaços contraditórios, onde estão presentes os interesses sociais, econômicos e culturais.

Defender o direito à educação nesses espaços é necessidade permanente enquanto perdurar a injustiça e a desigualdade entre seres humanos divididos em classes.

E na defesa desses direitos é necessário que toda a comunidade escolar e o poder público estejam envolvidos, buscando a efetiva aplicação das legislações correlatas, através de ações que promovam a educação na sua integridade, capaz de promover um processo de ensino-aprendizagem eficaz gerando cidadãos capazes de exercer sua cidadania na sua totalidade e não somente analfabetos funcionais, os quais terão completado o currículo escolar, mas não terão adquirido o conhecimento necessário.

Assim a efetiva aplicação das leis e programas devem garantir não somente números estáticos de escolaridade, como é visto hoje em nosso país, mas devem garantir formação integral do indivíduo, com aquisição plena do saber, além de promover o empoderamento do exercício da cidadania.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs analisar como o ordenamento jurídico é capaz de afetar o processo ensino-aprendizagem, através da análise das leis e sua aplicação na comunidade escolar. E desta forma, verificou-se que muitos avanços em termos legais foram feitos, que temos uma boa base legislativa para fomentar uma educação de qualidade, porém nos falta comprometimento na aplicação e execução destas leis tanto da comunidade escolar, como do poder público.

Diante disto, este trabalho observou que o nosso ordenamento jurídico traz previsões necessárias à qualidade e eficácia do processo ensino-aprendizagem. Porém o grande empecilho para uma educação de qualidade está nos detentores do poder que encaram a educação com secundária, não provendo assim a sua totalidade prevista nas legislações correlatas.

Este trabalho é relevante no intuito de estimular novas pesquisas que busquem meios de aplicar com mais eficiência toda a legislação existente, para promover mudanças concretas no âmbito escolar. Além de servir de base para outras pesquisas que necessitem de correlacionar as leis existentes com o processo ensino-aprendizagem e assim fomentar melhoras na educação do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Fernando de. et. al. **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2010.
- BENEVIDES, Maria Victoria. Ai que saudade do MDB. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo: Brasiliense/CEDEC, vol. 3, n. 1, abr/jun,; 1986, p. 31.
- BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm#art116>. Acesso em 24 jul. 2016.
- BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases do ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm>. Acesso em: 24 jul. 2016.
- COSTA, Messias. **A educação nas constituições do Brasil**: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e classes sociais no Manifesto de 32**: perguntas sem respostas. In: Revista da Faculdade de Educação da USP, vol. 20, n. 1 e 2, p. 132 -150. jan. – dez., 1994.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A ,2002.
- FERNANDES, Florestan. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus, 1966.
- FREIRE, Paulo. Escola Primária para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília: INEP/MEC, vol. XXXV, n. 82, abr./jun. 1961. p. 15 – 33.
- IANNI, Octávio. **A sociedade global**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- MANACORDA, Mario Alighero. **História da Educação**: da antiguidade aos nossos dias. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- NEVES, Lúcia M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar, 11ª ed., São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1991

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil** (1930/1973), 8ª ed., Petrópolis: Vozes, 1986.

SHIROMA, Eneida. O.; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.